

La transición hacia las bajas emisiones
de carbono y sus **enormes**
implicaciones para la
transformación estructural

PANORAMA GENERAL

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS **2022**



**Naciones
Unidas**

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2022

PANORAMA GENERAL

La transición hacia las bajas emisiones de
carbono y sus enormes implicaciones para la
transformación estructural



**Naciones
Unidas**

Ginebra, 2022

© 2022, Naciones Unidas

La presente obra está disponible en libre acceso de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Quedan permitidas las fotocopias y las reproducciones de extractos debidamente citadas.

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/LDC/2022 (Overview)

PANORAMA GENERAL

El 28 de julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución histórica en la que se reconoce que un medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano universal. No cabe duda de que esta resolución contribuirá al establecimiento de regímenes jurídicos y regulatorios que reforzarán la protección del medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico, como se prevé en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La resolución se aprobó en un momento de extrema inseguridad internacional, así como de crecientes desigualdades acentuadas por los conflictos, la pandemia de COVID-19, las presiones inflacionistas, la deuda insostenible, la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la aceleración del cambio climático.

El doble reto de recuperarse de las secuelas de la pandemia de COVID-19 y hacer frente a la creciente emergencia climática ha ocupado, acertadamente, un lugar central en los actuales esfuerzos multilaterales y nacionales para garantizar una recuperación global más inclusiva y verde. Los 46 países menos adelantados (PMA), en los que viven unos 1.100 millones de personas (el 14 % de la población mundial), han contribuido mínimamente a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Se calcula que, en 2019, los PMA fueron los responsables de alrededor del 1,1 % de todas las emisiones de CO₂ mundiales derivadas de los procesos industriales y la quema de combustibles fósiles, que son las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero en todo el mundo. Incluso en términos per cápita, las emisiones de CO₂ de los PMA apenas alcanzan el 10 % del promedio mundial. En cambio, la huella de carbono de cualquier ciudadano en un país desarrollado o un país en desarrollo que no pertenece al grupo de los PMA era al menos ocho veces mayor que la un ciudadano en un PMA.

Aunque los PMA cargan con una menor responsabilidad histórica del cambio climático, sufren en primera línea la crisis climática. En los últimos cincuenta años, el 69 % de los fallecimientos registrados en el mundo fueron causados por desastres relacionados con el clima se produjeron en los PMA.

Los PMA se han fijado ambiciosos objetivos de reducción de emisiones en sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Se han comprometido a adoptar sendas de desarrollo resiliente al clima para 2030 y a lograr cero emisiones netas para 2050. De todas maneras, para evitar que la temperatura mundial

aumente más de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, los países con mayor importancia sistémica y huella de carbono deben tomar las medidas adecuadas, si no de forma proporcional, al menos más acorde al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas.

Además, la adaptación al cambio climático es una cuestión apremiante para los PMA, ya que siguen afrontando muchos problemas estructurales graves, no solo a la hora de acceder a la financiación para el clima (sobre todo para las medidas de adaptación y resiliencia al clima, que todavía representan una parte muy pequeña de toda la financiación para el clima), sino también debido al tamaño reducido de sus economías, su aislamiento y su lejanía de los principales mercados, y su vulnerabilidad a los choques externos. Esta vulnerabilidad se debe sobre todo a las limitadas bases de producción y exportación, y a la dependencia de las importaciones de alimentos de la mayoría de los PMA. Son problemas persistentes que se han visto agravados por la reciente pandemia de COVID 19 y la consiguiente recesión económica global, que han provocado pérdidas sustanciales en términos de desarrollo socioeconómico, han ampliado las desigualdades y han sumido, solo en 2020, a unos 32 millones de personas de los PMA en la pobreza extrema (es decir, personas con ingresos inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos al día).

La 27ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27) brinda una oportunidad única para acelerar la logro de los objetivos del Acuerdo de París, el Pacto de Bridgetown, el Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados (2022-2031) y, en términos más generales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El propósito es que, con estos objetivos, se llegue a un escenario común que redunde en beneficio tanto del clima como del desarrollo.

Los PMA representan la prueba de fuego que servirá para que la historia juzgue la eficacia de los esfuerzos de la comunidad internacional para llevar a cabo la transición hacia las bajas emisiones de carbono teniendo en cuenta la dimensión del desarrollo y aplicando los principios de equidad y responsabilidades diferenciadas y capacidades respectivas. Los PMA, aunque sufren en primera línea las consecuencias negativas del calentamiento global, actualmente contribuyen apenas al 4 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, y representan el 65 % de la población mundial que no tiene acceso a la electricidad. Por ello, no hay ningún lugar en el que la “transición energética justa” sea más necesaria que en los PMA.

Pese a esta dura realidad, el apoyo internacional para la adaptación y el desarrollo sostenible de los PMA ha sido notablemente escaso, tanto en términos de financiación climática como de acceso a tecnologías ecológicamente racionales. Además, las limitaciones institucionales y de capacidad han socavado a menudo las oportunidades de establecer alianzas viables y más justas, y han dejado margen para la mala adaptación y dolorosas disyuntivas entre la acción climática y el progreso acelerado hacia el cumplimiento de los derechos humanos básicos, incluido el derecho al desarrollo.

Por su parte, la implementación del Programa de Acción de Doha requiere que los PMA (re)consideren las estrategias y políticas de desarrollo que deben promulgar para lograr los ambiciosos objetivos a los que se han comprometido. Para abordar estas prioridades, el marco de desarrollo vigente debe tener en cuenta el complejo y desafiante contexto económico y medioambiental internacional.

En el *Informe sobre los países menos adelantados 2022* se estudian los problemas de desarrollo específicos de los PMA en relación con la transformación estructural y el desarrollo con bajas emisiones de carbono. El informe contribuye a desentrañar los polifacéticos vínculos entre la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible, y pone de relieve las posibles oportunidades beneficiosas en todos los casos y las posibles disyuntivas, que exigen un indispensable apoyo internacional a los PMA.

Superar los problemas estructurales y abordar las vulnerabilidades existentes

El choque de la pandemia de COVID-19 y sus efectos adversos combinados en el comercio, la inversión y el desarrollo han puesto de manifiesto importantes deficiencias en la sostenibilidad de los logros alcanzados en la implementación de la Agenda 2030. La pandemia sacó a relucir de manera abrupta las deficiencias en los paradigmas de desarrollo que han reducido duramente la capacidad del Estado para generar recursos internos y destinarlos a la inversión económica, social y ambiental. Debido a una combinación de factores preexistentes y a la guerra de Ucrania, las poblaciones de los PMA han experimentado una fuerte reducción de los niveles de vida y un aumento de la desigualdad, mientras que las balanzas por cuenta corriente de los países se han visto sometidas a una

mayor presión por el aumento de los pagos de la deuda externa y la subida de los precios internacionales de la energía y los alimentos.

La subida de los precios del crudo y el gas, que se ha visto impulsada por la recuperación de la COVID-19 y la guerra de Ucrania, ha llevado a algunos países desarrollados a retrasar el abandono de los combustibles fósiles y a unos cuantos países en desarrollo a estudiar un posible aprovechamiento de sus reservas no explotadas de combustibles fósiles. Sin embargo, ya se está registrando entretanto un repunte de activos varados en todo el mundo. Esto genera tanto riesgos como oportunidades para los PMA, y no todos los países ricos en combustibles fósiles se verán afectados de la misma manera. Hasta ahora, el concepto de combustibles fósiles, como el “carbono inquemable” o los “activos varados”, no ha ocupado un lugar demasiado destacado en la agenda de los PMA ricos en recursos. Una agenda climática agresiva puede incluso considerarse contraproducente y desfavorecedora del desarrollo, especialmente cuando contraviene las necesidades urgentes de alivio de la pobreza e infraestructura en los PMA. Así pues, el diálogo sobre una “transición justa” para dejar atrás los combustibles fósiles en estos países podría enmarcarse mejor en términos de objetivos nacionales de transformación económica justa y sostenible.

Ante este telón de fondo, la mejora de la resiliencia a través de una transformación estructural verde, el crecimiento sostenible mediante la creación de empleo decente, el ahorro interno, la diversificación de la economía y las exportaciones, y el fin de la dependencia de los productos primarios están pasando a ocupar la primera página de la agenda de desarrollo nacional de los PMA. Estos países deben reconfigurar la senda de desarrollo que han seguido hasta ahora porque, en general, la mayoría de los PMA no ha avanzado lo suficiente en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber: la económica, la social y la ambiental. Las vulnerabilidades y deficiencias en el actual modelo de desarrollo, que la pandemia de COVID-19 ha sacado plenamente a relucir, exigen la adaptación de una estrategia de desarrollo que permita el crecimiento y la transformación estructural y al mismo tiempo tenga en cuenta los aspectos sociales y ambientales.

Desde el punto de vista ambiental, cuando los PMA exploren una senda de desarrollo alternativa deben evitar los mismos patrones de crecimiento y desarrollo que los países desarrollados o los países en desarrollo más avanzados han aplicado en el pasado por los siguientes motivos: i) estos países de mayor ingreso han registrado un consumo de materiales y una producción de residuos,

emisiones y contaminación demasiado intensivos, así que han seguido una senda ambientalmente insostenible; y ii) en su calidad de signatarios del Acuerdo de París, los PMA deberán sumarse al impulso global en pos de la sostenibilidad medioambiental, impulso que entraña un uso más eficiente de los recursos, la descarbonización y, potencialmente, el varamiento de sus activos naturales.

Los PMA deben lograr un equilibrio entre estas consideraciones ambientales y su imperativo de crecimiento económico y progreso social, que inevitablemente conlleva un aumento de su huella de carbono. Se encontrarán ante disyuntivas en la consecución de objetivos que son incompatibles a corto plazo, así como en el establecimiento de prioridades y la secuenciación de las medidas a lo largo del tiempo. En el *Informe sobre los países menos adelantados 2022* se aboga por una transformación estructural que tenga en cuenta la necesidad de una transición hacia las bajas emisiones de carbono y tomando en consideración el discurso más reciente sobre las necesidades de desarrollo de los PMA e incida en las limitaciones que afrontan estos países a nivel internacional, regional y nacional para alcanzar los objetivos de cero emisiones netas de carbono e implementar el Programa de Acción de Doha. En el Informe se evalúa cómo los PMA pueden sortear este difícil panorama de prioridades contrapuestas y qué medios puede utilizar la comunidad internacional para fomentar un enfoque equitativo del cambio climático y el desarrollo con bajas emisiones de carbono. La premisa de la que se parte es que los PMA históricamente han contribuido poco a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y, por tanto, al cambio climático, pero se han visto gravemente afectados por su impacto. El cambio climático no solo entraña un cambio a largo plazo de las temperaturas, sino también un aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, como las sequías, las inundaciones y las tormentas, dado que la Tierra es un sistema.

Aunque el cambio climático es un problema global, los PMA son especialmente vulnerables por las siguientes razones:

- Su emplazamiento geográfico; por ejemplo, los pequeños PMA insulares están muy expuestos a las inundaciones y las tormentas, y los PMA africanos, sobre todo en África Occidental y Central, son muy vulnerables a la sequía.
- Los PMA tienen poco espacio fiscal para adaptarse a las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos.
- Los PMA son, en su mayoría, exportadores de recursos naturales primarios y están menos integrados en los mercados regionales, por lo que son más vulnerables a las externalidades negativas de las nuevas políticas ambientales de los principales socios comerciales. El Mecanismo de Ajuste en Frontera

por Carbono, adoptado por la Unión Europea en 2022, es un ejemplo del impacto que las políticas relacionadas con el clima de los países desarrollados pueden tener en los PMA.

El cambio climático ha ampliado las desigualdades preexistentes a nivel internacional que han dejado a los PMA en una posición marginal en la economía mundial, con un nivel bajo de ingreso y vulnerables a los choques externos. Asimismo, estos países disponen de escasos medios financieros e institucionales para recuperarse de los efectos adversos del cambio climático (es decir, poca resiliencia). Al apoyar el movimiento de transición a nivel mundial en pos de las bajas emisiones de carbono, la comunidad internacional debe comenzar por erradicar estas desigualdades.

Transformación estructural verde para fomentar la resiliencia en los países menos adelantados

La transformación estructural verde se entiende como la conjunción de estrategias de crecimiento verde y transformación económica estructural. La transformación estructural supone la transición de una producción de baja productividad e intensiva en mano de obra a actividades económicas de mayor productividad y valor agregado. La transformación suele llevar asociada, sobre todo al principio del proceso de desarrollo, un aumento de la producción y el consumo internos y al consiguiente incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Así pues, la transformación estructural verde se consigue principalmente operando una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos (materiales, energía, tierra y agua) a lo largo de la senda de desarrollo. Un marco como el de transformación estructural verde se considera que es especialmente adecuado si sirve de agenda para la adopción de decisiones y políticas en los PMA (y en muchos países en desarrollo que no son PMA) porque conjuga elementos indispensables para ellos (en particular, la necesidad de ampliar la capacidad productiva y emprender formas socialmente deseables de transformación económica estructural acelerada) con teorías y praxis que se han formulado en el contexto del diseño de políticas climáticas o ambientales que son válidas en el caso de los PMA (aunque también tratándose de economías de mayor ingreso), como el crecimiento verde, la economía circular y azul, el uso eficiente de los recursos y la transición hacia las bajas emisiones de carbono.

La transformación estructural verde también presupone que el crecimiento relativo de algunas actividades y sectores con futuro de bajas emisiones,

emergentes y de rápido crecimiento debería ir acompañado de la reducción de los sectores en declive de altas emisiones y maduros, y al mismo tiempo de una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos, que reduzca la producción de residuos y la contaminación, lográndose así un equilibrio entre estos procesos y la conservación de la naturaleza. También se prefieren las soluciones basadas en la naturaleza, por ejemplo, en la agricultura y la explotación económica de los bosques. A medio y largo plazo, esto implica un desacoplamiento relativo del uso de los recursos naturales y los efectos ambientales del proceso de crecimiento.

La huella ambiental de los países menos adelantados y las posibles sendas para su transición hacia las bajas emisiones de carbono

Las advertencias de la comunidad científica y del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en sus informes de evaluación, no pueden ser más claras. El consenso científico ha documentado, sin lugar a duda, hasta qué punto las actividades humanas han desestabilizado el sistema climático mundial, y el calentamiento global ya ha desencadenado múltiples efectos en cascada. Se prevé que los cambios en los factores potenciadores de los efectos climáticos empeoren y provoquen nuevos aumentos de la temperatura mundial. Esto tendrá efectos graves, interconectados y a menudo irreversibles en los ecosistemas y los sistemas humanos, especialmente una mayor escasez de agua, una menor productividad agrícola y crecientes riesgos físicos por el aumento del nivel del mar y los peligros relacionados con el clima. Los territorios en peligro, como las regiones montañosas, los bosques tropicales, las zonas críticas para la biodiversidad y las regiones costeras bajas, probablemente se encuentren en el epicentro de esta crisis climática, y los PMA están en primera línea.

El cambio climático y los países menos adelantados: hechos estilizados clave

Aunque las regiones polares han experimentado un calentamiento más rápido, los PMA ya sufren un clima mucho más caluroso y, además, partían de temperaturas

ya elevadas. La mediana de las temperaturas mensuales de los PMA en 2021 fue 1,3 °C más elevada que en el período de referencia (1951-1980); en hasta 18 PMA el aumento de las temperaturas superó los 1,5 °C. Además, el calentamiento del planeta ha provocado un aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, como olas de calor, fuertes precipitaciones, inundaciones, sequías y ciclones tropicales. La mayor exposición de los PMA a estos fenómenos destaca de forma inequívoca. Los PMA contienen aproximadamente el 16 % de la superficie terrestre del mundo y el 14 % de la población mundial, pero durante el período 2017-2021 sufrieron el 19 % de todos los peligros relacionados con el clima, la meteorología y el agua, y representaban el 29 % de la población mundial afectada. Además, aunque los PMA están especialmente expuestos a los efectos del cambio climático, también siguen luchando por reforzar su resiliencia a los riesgos físicos y de la transición. El riesgo físico hace referencia a la exposición a cambios climáticos o fenómenos meteorológicos extremos y perjudiciales que afectan directamente a la economía real y causan daños a las propiedades y perturbaciones en el comercio. El riesgo de transición es resultado de cambios regulatorios, tecnológicos y de cambios en el lado de la demanda que podrían afectar bruscamente a los precios de los activos. A ese respecto, la resiliencia de los PMA sigue viéndose mermada por las deficiencias de larga data en materia de infraestructura, los problemas socioeconómicos estructurales y las importantes necesidades de desarrollo.

De los 1.100 millones de personas que vivían en los PMA en 2020, se calcula que 244 millones sufrían desnutrición, 466 millones no disponían de electricidad, 665 millones carecían de acceso a agua potable gestionada de forma segura y 874 millones no tenían acceso a combustibles limpios y tecnologías de cocinado. Estas cifras muestran claramente el esfuerzo necesario para desarrollar una resiliencia adecuada al cambio climático, emprender una adaptación sostenible y cumplir las metas consagradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 y 7. Estas carencias de infraestructura también apuntan a retos específicos en términos tanto de inclusividad como de resiliencia general al clima. Las personas vulnerables, las comunidades de difícil acceso, los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes y otros grupos económica o socialmente marginados suelen ser los más perjudicados por las carencias de infraestructura y las múltiples privaciones que se superponen y agravan mutuamente. Por ello, estos grupos tienden a verse afectados de manera desproporcionada por el cambio climático, cuyos efectos refuerzan los patrones existentes de desigualdades y relaciones y estructuras de poder desiguales.

Para estar a la altura de las singularidades estructurales de los PMA es necesario que en el plan de transición hacia las bajas emisiones de carbono se reconozcan íntegramente sus enormes necesidades para que su desarrollo sea sostenible, así como la corrosiva persistencia de las desigualdades climáticas mundiales. En conjunto, las emisiones de gases de efecto invernadero acumuladas de los 46 PMA entre 1750 y 2019 apenas alcanzan las 78 gigatoneladas de CO₂ equivalente, es decir, el 3 % del total mundial. Se trata de una cifra ligeramente superior a la del Japón, aunque individualmente inferior a la de China, Alemania, el Reino Unido, la India, la Federación de Rusia o los Estados Unidos. Por su parte, los países desarrollados emitieron 1.502 gigatoneladas (58 % del total) y los países en desarrollo que no son PMA, 1.023 gigatoneladas (39 %).

La desigualdad entre países en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero resalta todavía más cuando se evalúa en términos per cápita. Las emisiones totales de gases de efecto invernadero por persona en los PMA han aumentado solo marginalmente desde 1990 y, con 1,7 toneladas de CO₂ equivalente, siguen situándose por debajo del 30 % de la media mundial. De hecho, si se compara con una hipotética asignación igualitaria del presupuesto de carbono disponible, los niveles de emisiones per cápita de los PMA se mantienen, en promedio, por debajo del umbral indicativo, compatible con el objetivo de un aumento máximo de la temperatura de 2 °C y de cero emisiones para 2050. Por otro lado, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita de los países desarrollados son, en promedio, más de tres veces superiores, y las de los países en desarrollo que no son PMA, 1,5 veces superiores a las de los PMA. Aunque estas estimaciones entrañan muchas incertidumbres y son meramente indicativas, señalan de manera clara la importancia de la equidad, así como del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la hora de compartir la carga del ajuste.

Capital natural y extracción y uso de recursos

Más allá del cambio climático en sentido estricto, la sostenibilidad del desarrollo de los PMA depende también del propio proceso de extracción y uso de los recursos naturales. Tradicionalmente, el capital natural ha desempeñado un papel desproporcionado en la acumulación de riqueza de los PMA, pero todavía es bastante insignificante la “productividad económica” con la que los PMA han convertido los recursos naturales en futuros ingresos e inversiones en capital físico y humano. Esto se refleja en el hecho de que, en el período 2018-2020, 36 de los 46 PMA se consideraban dependientes de los productos básicos, es decir, más del 60 % de sus exportaciones de mercancías correspondían a

productos primarios. Esta dependencia persistente de las exportaciones de productos básicos ha configurado el modelo de integración de los PMA en el mercado global, y ha relegado a muchos de ellos al papel de proveedores de materias primas y productos intermedios basados en recursos con escaso valor añadido.

Estos datos se ven corroborados en un análisis de las actividades económicas y el comercio internacional de los PMA con perspectiva ecológica donde se examinan específicamente la huella material y el consumo nacional de materiales (que se contemplan en los ODS 8 y 12). Los datos del análisis de insumo-producto multirregional ampliado con datos ambientales (EEMRIO) revelan que, aunque los PMA registraron algunos de los niveles más bajos de extracción de recursos naturales y las huellas más bajas de todo el mundo durante el período 1990-2020, continuaron siendo proveedores netos de la mayoría de los recursos ecológicos para el mercado mundial. Asimismo, en términos absolutos, los niveles de extracción, comercio y huella de los PMA aumentaron entre 3 y 4 veces entre 1990 y 2020, pero no variaron sus patrones de comercio neto (la contrapartida de valor agregado al valor total de los flujos comerciales) ni el peso relativo en comparación con otras regiones prácticamente.

De cara al futuro, esta evidencia tiene dos implicaciones principales. En primer lugar, en cuanto a la sostenibilidad, el posicionamiento de los PMA se ve profundamente afectado por sus propios niveles de desarrollo, pero también por las condiciones de su integración en el mercado mundial. Mientras que los propios PMA tienen una huella limitada, que normalmente se encuentra dentro de los límites planetarios indicativos en lo que respecta a los insumos (por ejemplo, la extracción de recursos), así como a los productos (por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero), su patrón de especialización sigue estando orientado en gran medida al suministro neto de los recursos necesarios para satisfacer el nivel de consumo de otras regiones (cuya sostenibilidad se cuestiona cada vez más). Por ese motivo, inquietan a los PMA los debates relacionados con el desacoplamiento de los recursos o el uso eficiente de los recursos, que pueden tener distintas repercusiones para su economía nacional y su sector exterior.

En segundo lugar, desde una perspectiva del desarrollo más tradicional, los datos del análisis EEMRIO reflejan los lentos avances de los PMA en la transformación económica estructural y la persistencia de su trampa del desarrollo, esto es, la trampa de dependencia de los productos básicos. En general, desde mediados de la década de 1990, la extracción intensificada de recursos en los PMA no ha logrado revertir significativamente su papel periférico en el comercio mundial,

no ha optimizado sus pautas de especialización, no ha mitigado las limitaciones estructurales de su balanza de pagos y tampoco ha mejorado su posición relativa dentro de las cadenas de valor globales (normalmente concentradas).

En este contexto, si impulsar la capacidad exportadora de los PMA sigue siendo fundamental, hay que prestar más atención a la sostenibilidad de los métodos de producción, pero también, y quizás más fundamentalmente, a la contribución de los sectores con un uso intensivo de recursos a la transformación estructural de los PMA. Especialmente en los sectores de productos básicos “duros” (es decir, los que abarcan la extracción o explotación de recursos naturales), los sectores basados en los recursos de los PMA, en los que han surgido bolsas de actividades orientadas a la exportación y de alta productividad que presentan escasas vinculaciones con la economía local, han dado lugar, con demasiada frecuencia, a modelos económicos de enclave. Si no se revierte esta dinámica mediante una mayor adición de valor, unos vínculos de producción intersectoriales más estrechos y una movilización más eficaz de los ingresos provenientes de los recursos, la extracción de más recursos (y la presión medioambiental adicional) puede generar ganancias a corto plazo, pero no servirá para superar los escollos que plantea la trampa de la dependencia de los productos básicos.

Transformación estructural en la era de la transición hacia las bajas emisiones de carbono

Los retos interconectados de la mayor exposición al cambio climático, las enormes necesidades de desarrollo sostenible y la persistente dependencia de los productos básicos conforman la dimensión del desarrollo de los PMA en su conjunto. También agravan las inevitables disyuntivas entre la lucha contra el cambio climático y el progreso acelerado hacia el cumplimiento del derecho al desarrollo sostenible ya que, si no cambia el escenario, la escasa transformación estructural y atención prestada a la interacción entre el medio ambiente y el sistema socioeconómico acaba aumentando el riesgo de una mala adaptación. En este contexto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) lleva mucho tiempo pidiendo que se haga más hincapié en la capacidad productiva y la transformación estructural verde, y esta recomendación ahora es tan pertinente como antes. Ahora bien, un plan de transformación a largo plazo de este tipo debe tener en cuenta todos los aspectos de la evolución actual de la economía global, especialmente en lo referente al imperativo de combatir el cambio climático y promover prácticas de producción sostenible.

Aunque los compromisos mundiales asumidos hasta la fecha se quedan muy cortos para cumplir los objetivos del Acuerdo de París, podría afirmarse que en la última década ha empezado a cobrar impulso en todo el mundo un cambio en pos de una economía con bajas emisiones de carbono, hasta el punto de que algunos autores hablan de un incipiente “paradigma tecnoeconómico verde”. La historia nos recuerda que un proceso similar puede llevar varias décadas, sobre todo en lo que se refiere a la transición energética, pero lo que sigue estando claro es que esta evolución tendrá inevitablemente repercusiones de gran alcance para las perspectivas de desarrollo y las opciones de transformación estructural de los PMA, ya sea por cambios exógenos en el contexto internacional o por cambios estructurales endógenos y decisiones intencionadamente adoptadas en materia de políticas. Los cambios que se están produciendo en los hábitos de consumo, los marcos regulatorios, las opciones tecnológicas y el entorno de la financiación para el desarrollo sostenible repercutirán en las ventajas comparativas existentes y provocarán un desplazamiento de los recursos productivos de los sectores de altas emisiones (en declive) a los de bajas emisiones (con futuro). Este proceso de cambio estructural, sumado a los cambios en las condiciones ambientales, también afectará a los incentivos económicos de los sectores con un uso intensivo de recursos, y tendrá diferentes efectos en regiones y sectores concretos, según sea la interacción de las dimensiones antes mencionadas.

Desde el punto de vista de los PMA, estos acontecimientos plantearán grandes desafíos, pero también oportunidades. Por un lado, es probable que el nuevo imperativo de la sostenibilidad ejerza una mayor presión sobre los sectores en declive; algunos de ellos han desempeñado hasta ahora un papel fundamental para las economías de los PMA. Esto podría acarrear el riesgo de una mayor volatilidad de los precios o incluso del varamiento de activos, especialmente en la industria de los combustibles fósiles. Los PMA también se enfrentan a desafíos para reorientarse rápidamente hacia sectores “más verdes” en comparación con otros países con economías más sofisticadas y mayor capacidad tecnológica. Por ello, los PMA podrían estar muy expuestos a los riesgos de la transición, especialmente a una disminución del empleo, los ingresos y las divisas en los sectores en declive.

Por otra parte, el nacimiento de un nuevo paradigma tecnoeconómico puede abrir trayectorias novedosas y más sostenibles que las seguidas por las economías avanzadas. Los sectores con proyección de futuro podrían favorecer la aparición de nuevos “campeones” empresariales, impulsar una mejora de la productividad y estrechar los vínculos productivos intersectoriales. Por ejemplo, es probable que muchos PMA se beneficien de la nueva generación descentralizada de

electricidad basada en energías renovables, o de las prácticas agrícolas que combinan la adaptación al cambio climático o la mitigación de sus efectos con unas vinculaciones intersectoriales más estrechas (desde la acuaponía o la agroindustria hasta la generación de electricidad basada en la biomasa y el reciclaje de nutrientes).

La posibilidad de que los PMA puedan aprovechar estas “ventanas de oportunidad verdes” dependerá en parte de las políticas conexas que se adopten, ya sea a nivel nacional o internacional. Sin embargo, y en primer lugar, será necesario un estudio pragmático de las singularidades estructurales y las dimensiones de desarrollo de cada país. Esto se traduce en tres importantes directrices para todo plan de transformación estructural verde: i) el impulso de la infraestructura resiliente al clima como medida clave para el fortalecimiento de la capacidad productiva local y el fomento de la resiliencia endógena; ii) el fomento de las vinculaciones y la integración regional para promover la diversificación económica y mayor valor agregado local; y iii) la aplicación de políticas industriales verdes para aprovechar estratégicamente el previsible dinamismo de los sectores verdes y acelerar la implantación de tecnologías avanzadas más verdes.

Formas en que las políticas comerciales de sus socios pueden obstaculizar la transformación estructural verde de los países menos adelantados

Los riesgos de la transición de los PMA no dependerán únicamente de las políticas que ellos apliquen y de la acción multilateral, sino que también pueden derivarse de las medidas unilaterales de sus socios comerciales y financieros. Esto se debe a la interdependencia global que se ha intensificado con la profundización de las cadenas globales de valor y los flujos financieros internacionales. En este contexto, la nueva generación de políticas ambientales de sus principales socios comerciales puede afectar a los patrones de exportación de los PMA. La UNCTAD ha llevado a cabo un análisis basado en un modelo comercial convencional para examinar el posible impacto en los patrones comerciales de los PMA de una nueva generación de políticas ambientales que pretenden ampliar la escala de las emisiones de carbono sujetas a los límites que estas imponen, pese al riesgo de fuga de carbono y otras consecuencias indeseables de las políticas de emisión de

carbono fragmentadas entre los países. La fuga de carbono se produce cuando los países con políticas estrictas de emisión de carbono provocan un aumento de las emisiones en otros lugares como consecuencia directa del mayor costo de la reducción en el país donde están reguladas.

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea sirve de caso práctico. Es la política de carbono más avanzada aplicable a una coalición de países, mientras que otros grandes países del comercio internacional también están considerando la adopción de regímenes similares. El presente análisis se centra en el plan de la Unión Europea porque es un socio comercial importante para los PMA y su mecanismo es uno de los más avanzados. Así pues, permite un análisis más riguroso del posible impacto de este tipo de políticas.

La lista inicial de sectores sujetos al Mecanismo abarca el hierro, el acero, el cemento, los abonos, el aluminio y la generación de electricidad. El efecto derrame de una política tan importante podría ser devastador para los PMA por las complejas vinculaciones comerciales entre estos países y los que podrían no observar esta política. Con el fin de comprender el impacto comercial, se utilizó un modelo gravitacional estructural para explicar los patrones comerciales predominantes entre los PMA y sus socios de los países desarrollados. Posteriormente, se amplió el análisis para detectar el impacto potencial de la aplicación de políticas sobre las emisiones de carbono y las emisiones relativas utilizando instrumentos de política comercial. La inclusión de todos los socios comerciales en el análisis es fundamental porque la extensión geográfica de los países afectados por estas políticas determinará el impacto neto en las exportaciones procedentes de los PMA. Por último, se utilizó un marco de análisis del tipo EEMRIO para mostrar los efectos de derrame de la política de carbono en varios sectores. Ese análisis se centró en las interrelaciones entre los sectores productivos de los PMA y sus socios comerciales.

Exportaciones y flujos de materiales de los países menos adelantados

Se especifica un modelo de demanda de exportaciones para determinar los factores que influyen en las exportaciones de los PMA. Este es el primer paso para establecer un vínculo entre los patrones comerciales de los PMA y las posibles repercusiones de un cambio en el régimen comercial de sus socios. Los patrones comerciales vienen determinados por diferentes factores, como la proximidad a los mercados en expansión, las políticas de los países asociados,

la sofisticación de las cadenas globales de suministro en las que participa un país, así como su nivel de participación, y los ingresos y las preferencias de los consumidores en el mercado de destino. Un productor con ventajas de costos puede dominar el mercado cuando las preferencias de los consumidores son idénticas. La distancia entre países aumenta los costos comerciales, pero la eficiencia productiva puede reducir considerablemente las desventajas de costos reflejadas en los costos de transporte o en los valores de las medidas de lejanía, así como otras fricciones comerciales.

El costo del comercio (medido por la distancia) reduce la demanda de exportaciones de los PMA en un nivel prácticamente igual al efecto positivo del tamaño del mercado de un socio comercial. Un aumento del 1 % en la distancia entre pares comerciales reduce las exportaciones de los PMA en un 2,2 %, mientras que un aumento del 1 % en el tamaño del mercado de sus socios exportadores aumenta las exportaciones de los PMA en un 2,4 %. Las dos variables son los factores más importantes que influyen en el comercio. Suponen que la capacidad de oferta de exportación de las economías más pequeñas de los PMA se puede ver contrarrestada por su lejanía de los principales mercados regionales, que aumenta los costos comerciales. Por el contrario, las economías más próximas a los mercados de mayor tamaño pueden beneficiarse de vínculos comerciales más estrechos con ellos. La proximidad a la masa económica que ofrecen los mercados más grandes aumenta el potencial de los países para forjar vínculos comerciales y mejorar así la logística comercial, mientras que los sistemas de tránsito y los corredores de transporte pueden favorecer el comercio y mejorar la competitividad de las exportaciones.

Los patrones del comercio entre los PMA y la Unión Europea han evolucionado, pues han adquirido cada vez mayor importancia las exportaciones procedentes de los PMA de manufacturas que exigen un uso intensivo de mano de obra y recursos naturales. En 2020, las fibras textiles, los hilados, los tejidos y las prendas de vestir representaron el 91 % de las exportaciones de productos manufacturados de los PMA a la Unión Europea. Se trata de manufacturas de baja tecnología que presentan una elasticidad-ingreso relativamente bajo y están sujetas a normas de origen y márgenes que limitan el comercio. Se aplican normas más favorables a los PMA que a otros países exportadores, pero la situación es potencialmente crítica para algunos PMA que van camino a la reclasificación de la categoría de los PMA. Al mismo tiempo, los PMA han incrementado considerablemente sus exportaciones a mercados distintos de los países desarrollados. Las exportaciones de manufacturas de los PMA a regiones fuera de la Unión Europea también consisten principalmente en fibras textiles, hilados, tejidos y prendas de

vestir (el 75 % de las exportaciones de manufacturas a las Américas y el 60 % a Asia en 2021), salvo en el caso de África (donde solo representaban el 13 %).

Para completar la caracterización del comercio de bienes de los PMA, la UNCTAD estudió los patrones de las emisiones incorporadas en estos bienes comercializados. El análisis muestra que las emisiones incorporadas en las exportaciones siguen un patrón similar al que presenta el comercio de bienes examinado. El flujo de esas emisiones también aumenta con el tamaño del mercado del país importador, pero se reduce con la distancia entre dos socios comerciales. Sin embargo, en comparación con el comercio de productos, los sectores con emisiones incorporadas en las exportaciones son más sensibles a la distancia entre dos socios comerciales. En este caso, un aumento del 1 % en la distancia bilateral disminuye esas emisiones en un 3 %.

El modelo de emisiones indica que la adopción de una política ambiental que tenga en cuenta las emisiones incorporadas en las exportaciones puede distorsionar el comercio y agravar la intensidad de las emisiones en los países exportadores (PMA). Esta posibilidad sería un desastre si en virtud de esa política se desplazara a las industrias contaminantes fuera de los países desarrollados y las trasladara a los PMA para que los primeros cumplieran su compromiso global de reducir las emisiones. Si se intensifican las emisiones los PMA se situarían en una senda de industrialización insostenible, a menos que establecieran normas ambientales más estrictas. Sin embargo, el incentivo de la industrialización puede resultar a corto plazo más atractivo para los países de ingreso bajo que la urgencia de avanzar hacia una transformación estructural más verde. Este aspecto exige una reflexión más profunda sobre las opciones que tienen los PMA para llevar a cabo una transformación estructural verde basándose en la importancia de los sectores contemplados en la nueva generación de políticas cuyo objetivo son las emisiones de carbono incorporadas en los flujos comerciales.

Las posibles repercusiones de los mecanismos de ajuste en frontera por carbono

La UNCTAD planteó dos escenarios para simular las posibles repercusiones de los mecanismos de ajuste en frontera por carbono. El primer escenario parte de que se producirá una caída de la demanda de la Unión Europea de los bienes clasificados como contaminantes, y esa caída se contagiará al resto de las economías del mundo, independientemente de las exenciones que puedan ofrecerse a determinados grupos de países en el marco del mecanismo (como, posiblemente, a los PMA).

El segundo escenario parte de que los PMA no se benefician de una exención e imponen un impuesto sobre el carbono a las exportaciones de bienes clasificados como bienes “sucios” para cumplir las normas ambientales de la Unión Europea.

Una reducción del 1 % de la demanda en los sectores intensivos en carbono provoca un ligero descenso del PIB en 21 (de 38) PMA, ningún cambio en 8 PMA y algunas ganancias en 9 países (entre ellos Angola, Bhután, Madagascar, Malí y Togo). En el caso de Bhután y el Togo, las industrias extractivas son las que impulsan las ganancias. Si el porcentaje de la demanda intermedia de la Unión Europea disminuye, la pérdida (o ganancia) de los exportadores varía proporcionalmente.

La introducción de un impuesto que tenga en cuenta las emisiones incorporadas en los productos intermedios importados afecta drásticamente a los precios relativos en todos los PMA y pone de relieve su gran dependencia de las importaciones, especialmente en los sectores con emisiones positivas. Esto es lo que ocurre claramente en el Senegal, la República Unida de Tanzania, Eritrea, Liberia, Guinea, el Níger, la República Democrática Popular Lao, la República Democrática del Congo, Bhután, el Togo y Burkina Faso. Etiopía, Guinea, Haití, Malawi, Malí, Mauritania y el Yemen experimentan apreciaciones de precios muy moderadas debido a su baja intensidad de carbono en comparación con otros PMA. El resultado también puede deberse al bajo contenido de carbono de los productos intermedios importados por estos países. La principal inquietud acerca del establecimiento de un impuesto de ajuste por carbono es su costo para productores y consumidores, ya que su efecto se transmite a lo largo de toda la cadena de valor, desde la producción hasta el consumo.

Repercusiones de las políticas comerciales de los socios comerciales

La caracterización de los patrones de comercio de los PMA pone de manifiesto la dependencia de estos países de la exportación de productos primarios y la medida en que la marginación de los PMA en el comercio mundial viene determinada por los costos comerciales y los problemas de integración comercial. Los PMA pueden aumentar su participación en el comercio mundial estrechando lazos con los países más cercanos geográficamente, por lo que su política debe centrarse en intensificar el comercio intrarregional y la cooperación con los países vecinos, así como en mejorar la calidad y la diversidad de los productos y la infraestructura para potenciar el comercio intrarregional.

La introducción de mecanismos de ajuste en frontera por carbono puede distorsionar el comercio en general debido al carácter discriminatorio de los impuestos sobre el carbono aplicados a las importaciones. Por ejemplo, dado que los sectores homólogos de los países asociados no presentan cero emisiones netas, las políticas similares a los mecanismos de ajuste en frontera por carbono que introducen disparidades de costos para los exportadores pueden agrandar los desequilibrios comerciales de los PMA y conducir a un escenario de competencia a la baja. Así lo confirma el análisis del *Informe sobre los países menos adelantados 2022*, que muestra que los PMA dependen de las importaciones incluso en los sectores clasificados como “sucios”, pero exportan las materias primas de esos sectores. El efecto neto de una política de ajuste en frontera por carbono sobre los PMA sería negativo incluso si se les eximiera directamente de su aplicación. Los sectores incipientes del cemento, los abonos y los metales, que son objeto de la política, podrían no atraer la tan necesaria inversión, puesto que los inversores de todo el mundo ya están anticipando los efectos que podría acarrear un mecanismo de ajuste en frontera por carbono.

Opciones para el futuro

En la mayoría de los PMA, el impacto del cambio climático se ha convertido en una amenaza existencial para sus comunidades y sus perspectivas de desarrollo económico a largo plazo. En los últimos veinte años, algunos PMA han sufrido cada vez más episodios de escasez de agua y sequía, mientras que otros han registrado más inundaciones. Estas externalidades negativas del cambio climático, junto con la escasa capacidad institucional para compensarlas, tienen unos perjudiciales efectos colaterales sobre los esfuerzos para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Programa de Acción de Doha relacionadas con la salud, la seguridad alimentaria y la pobreza.

Los PMA siguen adoleciendo de una dependencia desproporcionadamente mayor del capital natural para mantener su riqueza que otros grupos de países. Aun así, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), han liderado los esfuerzos para avivar la ambición global de limitar el calentamiento de conformidad con el objetivo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de 1,5 °C de aquí a 2030. Lejos de beneficiarse gratuitamente de las medidas adoptadas por otros países para mitigar el cambio climático, los PMA han considerado que los beneficios ambientales de un acuerdo internacional vinculante para limitar

las emisiones de carbono perjudiciales superan los costos que soportarían sus economías nacionales. Dado que el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial no es un problema que ellos han generado y, pese a ello, no tienen más remedio que hacer frente a los desproporcionados efectos del cambio climático, los PMA merecen un trato especial y diferenciado y el apoyo necesario para emprender unas iniciativas de descarbonización a prueba de fallos.

El documento final de la Conferencia sobre el Clima de Durban celebrada en 2011 (COP17) difuminó en cierta medida la distinción entre las responsabilidades en materia de acción climática de las Partes desarrolladas y no desarrolladas en la Convención Marco, pero las conclusiones del *Informe sobre los países menos adelantados 2022* confirman que es justo el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y capacidades respectivas de la Convención. En un momento en el que el multilateralismo está cada vez más debilitado por los intereses geopolíticos y de seguridad nacional, el presente análisis realza la importancia de que todas las Partes consideren que la Convención es justa. Los PMA se han fijado ambiciosos objetivos de reducción de emisiones en sus contribuciones determinadas a nivel nacional. De todas maneras, para que la temperatura del planeta no aumente más de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales son los países que más contribuyen a las emisiones nocivas, y que, por tanto, son los que más pueden influir en el cambio de rumbo climático, los que tienen que asumir el liderazgo mundial en la acción por el clima.

Las conclusiones del *Informe sobre los países menos adelantados 2022* pueden servir de base para futuras conferencias sobre el clima, especialmente para: i) examinar las ventajas de las diferentes métricas del carbono y sus repercusiones para dirigir los flujos financieros hacia algunos países en lugar de hacia otros; ii) determinar qué países, si se prioriza la descontaminación, pueden contribuir más significativamente a la mitigación del cambio climático en todo el mundo; y iii) definir la mejor recompensa para los países que contribuyen más de lo que les corresponde. En este sentido, al asumir una responsabilidad mayor de la que les corresponde, los PMA prestan al resto del mundo un servicio incomparable.

Si cumplen la exigencia de la Convención Marco de apoyar a los PMA, las Partes industrializadas estarán invirtiendo realmente en su propia seguridad y defensa. Además, al ampliar e intensificar su esfuerzo en materia de financiación climática, transferencia de tecnología y creación de capacidad en favor de los PMA, las Partes industrializadas también reforzarán la ambición de todos los países de combatir el cambio climático. Está en juego un régimen global y funcional del

cambio climático que reconozca y resuelva los problemas que obstaculizan una transición justa hacia las bajas emisiones de carbono.

Para lograr la transformación estructural verde de las economías de los PMA es preciso encontrar un equilibrio entre la formulación de políticas nacionales en esos países y el apoyo internacional en las esferas del medio ambiente, el comercio, las finanzas y la tecnología. El *Informe sobre los países menos adelantados 2022*, consiguientemente, presenta algunas actuaciones de ámbito nacional y mundial que urge emprender y constituyen estrategias que se refuerzan mutuamente.

Retos de los países menos adelantados para lograr una transición justa hacia las bajas emisiones de carbono

Los PMA se enfrentan a un complejo conjunto de retos entrelazados que plantean graves amenazas para sus sendas de desarrollo, pero sus opciones de descarbonización son limitadas. Las amenazas son muy diferentes del impacto previsto en economías más desarrolladas, que están dotadas de diversas capacidades adquiridas a lo largo de los años que les permiten disponer de más opciones de descarbonización. Las principales dinámicas que llevan a los PMA a pagar un precio desproporcionadamente alto en la lucha contra el cambio climático son las siguientes:

- El patrón de especialización de las economías de los PMA sigue orientado en gran medida al suministro neto de recursos primarios. Las exportaciones de los PMA entrañan una gran cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero y, a menudo, son insumos de cadenas de valor globales intensivas en carbono (por ejemplo, minerales, metales y combustibles). Así pues, el movimiento global para reducir las emisiones de carbono repercutirá negativamente en los sectores de exportación de los PMA. Este problema plantea inevitables disyuntivas entre, por un lado, la actuación climática y, por el otro, los objetivos de la política comercial para impulsar las exportaciones. Como mínimo, implica un cambio radical en la composición de las exportaciones de los PMA y refuerza el argumento de que deben priorizarse las inversiones en la creación de nueva capacidad productiva y la ampliación de la capacidad existente, especialmente en actividades con bajas emisiones de carbono (es decir, en los sectores con futuro).
- Hasta ahora, la adaptación ha recibido un apoyo internacional mucho menor que la mitigación, no solo en términos de financiación, sino también de

desarrollo y transferencia de tecnología, creación de capacidad y asistencia técnica.

- Todavía no existe un acuerdo internacional sobre la financiación de los costos relacionados con las pérdidas y los daños provocados por los fenómenos de desarrollo rápido propiciados por el cambio climático. Los PMA constituyen casi el 22 % de los países que presentan más solicitudes de fondos (más de 10 cada uno) para responder a las crisis climáticas extremas. El costo económico de los fenómenos meteorológicos extremos se estimó, solo para 2021, en 329.000 millones de dólares en todo el mundo, el tercer costo anual más alto registrado. Esta cifra prácticamente duplica la ayuda total que los países desarrollados otorgaron al mundo en desarrollo ese año.
- En los próximos 30 años, algunos PMA contribuirán a satisfacer las necesidades mundiales de minerales esenciales que son necesarios para la descarbonización energética; algunas estimaciones sugieren que la demanda anual de tecnologías de energía limpia ascenderá a más de 400.000 millones de dólares de aquí a 2050. Esto podría brindar nuevas oportunidades para el comercio y la adquisición de nuevas capacidades, pero también podría impedir que los PMA salieran del círculo vicioso de la dependencia de los productos básicos.
- Los PMA con una gran dependencia de los productos básicos con altas emisiones de carbono podrían enfrentarse a severas restricciones fiscales si se detiene repentinamente la extracción de esos productos. Además, no hay garantía de que la inversión extranjera directa que antes se concentraba en las industrias muy intensivas en carbono se reorienta hacia otras alternativas de la economía nacional, ya que el capital y otros recursos no fluyen directamente hacia nuevos sectores.
- Los PMA son sumamente vulnerables a los choques comerciales. Todo acuerdo comercial sobre las emisiones de las exportaciones de los sectores extractivos podría tener un impacto devastador en los PMA, incluso de forma indirecta si se benefician de exenciones, además de un impacto drástico en los precios relativos de todos los PMA. Esto subraya aún más la vorágine en que cada vez más profundamente se hallan sumidos los PMA y la necesidad de que los socios comerciales reconsideren las medidas ambientales que unilateralmente aplican en la esfera del comercio internacional.
- Dado que las emisiones de carbono incorporadas en el comercio siguen la tendencia general de las exportaciones, los PMA disfrutarían de buenas perspectivas comerciales si se centraran en aumentar el comercio

intrarregional y el comercio de productos intermedios de alto valor. En general, las importaciones favorecen un acceso mejor o más económico a la tecnología (incluida la tecnología verde), a los bienes de capital y al capital circulante, todos ellos necesarios para la transformación estructural verde. El afianzamiento de las relaciones económicas Sur-Sur debería ir acompañado de un impulso para mejorar la calidad de los vínculos con los países desarrollados en las esferas del comercio, la inversión y la tecnología, de manera que esos vínculos contribuyan a acelerar la transición hacia las bajas emisiones de carbono en los PMA.

Políticas nacionales de transformación estructural para la transición hacia las bajas emisiones de carbono

La descarbonización por sí sola no solucionará los cuellos de botella estructurales que afectan a las economías de los PMA. Los imperativos de la diversificación y la transición hacia estructuras de producción más sofisticadas mediante la transformación económica estructural siguen siendo la opción más eficaz para reducir la pobreza. Si no se adoptan las correspondientes medidas, las poblaciones y las economías de los PMA carecerán de los medios y la resiliencia que se necesitan para mejorar *ex ante* la gestión, la adaptación y la respuesta a los riesgos climáticos.

De conformidad con diversas decisiones de la Convención Marco, a la hora de luchar contra el cambio climático, los PMA deben adoptar políticas que se centren en primer lugar en el desarrollo primero, especialmente con miras a la mitigación y la financiación climáticas. En cuanto a la mitigación, hay que priorizar las iniciativas públicas para implementar políticas industriales verdes que aceleren la transición de los sectores en declive intensivos en carbono a los sectores con futuro y bajas emisiones de carbono, teniendo en cuenta las oportunidades que presenta la transición hacia las bajas emisiones de carbono en los planos nacional e internacional. A tal fin, se necesita un enfoque estratégico que promueva la adopción de tecnologías y la innovación y que sienta las bases de un entorno propicio para la modernización tecnológica y la innovación en un sentido más amplio. Para implantar estas políticas, los PMA pueden recurrir a las flexibilidades que les brinda la Organización Mundial del Comercio. Las políticas industriales verdes tienen que abarcar medidas que potencien el emprendimiento en el plano nacional, mejoren las competencias en ciencia, tecnología e innovación, promuevan las actividades públicas y privadas de investigación y desarrollo y proporcionen infraestructura de apoyo.

Además, habida cuenta de su gran impacto en el desarrollo económico de los PMA, el uso estratégico de la contratación pública es un objetivo concreto que podría favorecer que las políticas públicas aceleraran la transformación estructural verde e inducir un cambio positivo en los agentes económicos y los consumidores. Dado que no basta con políticas bien diseñadas para que la transformación estructural verde sea viable, los PMA también tendrán que primar el desarrollo de la capacidad institucional en varias esferas prioritarias relevantes para la selección, la planificación, el seguimiento y el control de las opciones de transición hacia las bajas emisiones de carbono. Además, los PMA tendrán que priorizar el refuerzo de su capacidad para mejorar la movilización de recursos y buscar nuevas fuentes de recursos internos que les ayuden a financiar su transición. Sus necesidades de financiación para el desarrollo superan con creces la asistencia oficial para el desarrollo que reciben; además, las perspectivas de obtener más asistencia (y en condiciones favorables) son escasas. Para ello, habrá que rediseñar la tributación, redoblar los esfuerzos para reducir y acabar eliminando los flujos financieros ilícitos y readaptar las funciones de los bancos públicos de desarrollo y los bancos centrales. La modernización de las administraciones aduaneras (una esfera en la que la UNCTAD ayuda a 101 territorios y países en desarrollo, incluidos el 80 % de los PMA) es un elemento destacado en este contexto porque impulsa la recaudación tributaria y reduce los flujos ilícitos.

Reactivar el apoyo internacional y la financiación para el clima

El reto de la descarbonización exige un “reinicio de los sistemas” de apoyo internacional a los PMA. Una condición rectora es que la comunidad mundial debe reconocer que es inevitable que los países avancen en la transición a diferentes velocidades. En consecuencia, la comunidad mundial debe proporcionar una asistencia para el desarrollo específica, bastante flexible y a largo plazo, a fin de que los PMA puedan hacer frente a los diversos y profundos desafíos de desarrollo que se les plantean. Es probable que esto dé lugar al compromiso y la adopción de medidas de los asociados para el desarrollo en varias esferas con el fin de hacer extensivo el trato especial y diferenciado a los PMA, especialmente en la provisión de financiación para el desarrollo y la aplicación de políticas comerciales favorables y medidas más eficaces para la transferencia de tecnología y el desarrollo de las capacidades.

Para que los PMA reciban una financiación específica para el desarrollo, bastante flexible y a largo plazo, los asociados para el desarrollo deberán cumplir los compromisos ya asumidos en materia de financiación para el clima en el marco de la Convención Marco, y aumentar su ambición respecto de las metas de financiación para el clima en la COP27. Simultáneamente, habrá que incrementar la proporción de formas flexibles y favorables de financiación climática y corregir el actual desequilibrio entre los fondos para la mitigación y los fondos para la adaptación a sus efectos que están disponibles en el contexto de la Convención Marco. Sería ideal que esta financiación se sumase a los fondos que aportarían los países donantes si cumplieran su compromiso de proporcionar a los PMA una asistencia oficial para el desarrollo de entre el 0,15 % y el 0,20 % de su ingreso nacional bruto, como se reitera en la meta 17.2 de los ODS y en el Programa de Acción de Doha.

Los PMA aún no han disfrutado de una igualdad de condiciones en el comercio mundial y ahora se enfrentan a más contratiempos a raíz de las políticas ambientales de sus socios comerciales. La comunidad internacional no debe adoptar políticas (por ejemplo, en materia de comercio e inversión) que limiten el espacio de políticas de los PMA y aumenten la probabilidad de que surjan paraísos de contaminación entre ellos. Como mínimo, las políticas ambientales nacionales deben tener en cuenta explícitamente los intereses de los PMA. Hay que tomar medidas urgentes para reforzar el papel de la Convención Marco en la transferencia de tecnología, particularmente poniendo en marcha transferencias de tecnología que se refuercen mutuamente durante los procesos de negociación de la Convención Marco y la Organización Mundial del Comercio.

También se exhorta a la comunidad internacional a que adopte medidas para responder a las necesidades desproporcionadas de los PMA en lo que respecta a la creación de capacidad institucional, aumentando en gran medida la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en todos los ámbitos de la transición hacia las bajas emisiones de carbono, como las capacidades para la recopilación de datos y la confección de estadísticas.

